



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement**

Distr.
LIMITEE

DP/1993/SCPM/L.3/Add.20
17 juin 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITE PERMANENT CHARGE DES
QUESTIONS LIEES AUX PROGRAMMES
Quarantième session
1er-18 juin 1993, New York

PROJET DE RAPPORT DU COMITE PERMANENT CHARGE DES QUESTIONS LIEES
AUX PROGRAMMES SUR SA REUNION TENUE PENDANT LA QUARANTIEME SESSION
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION, 1er-18 JUIN 1993

Rapporteur : M. Thomas STELZER (Autriche)

(Additif)

CHAPITRE III. PROGRAMMES DE PAYS, PROGRAMMES MULTINATIONAUX
ET PROGRAMMES MONDIAUX

(suite)

Débat général sur les programmes de pays

1. Le Comité a tenu un débat général à l'issue de son examen des programmes de pays. L'Administrateur assistant et Directeur du Bureau de la politique et de l'évaluation du Programme a remercié les délégations de leurs remarques intéressantes sur les programmes de pays du cinquième cycle de programmation. En résumant les débats tenus sur la question, il a noté que les points de vue des donateurs, des bénéficiaires et du secrétariat s'étaient rapprochés d'une interprétation commune des directives contenues dans la décision 90/34 du 23 juin 1990 du Conseil d'administration. Il a relevé toutefois trois questions sur lesquelles, à son avis, le consensus ne s'était pas encore dégagé : les critères permettant de déterminer si un programme de pays était bien ciblé; le rôle du PNUD dans la coordination de l'assistance; la question de la conditionnalité dans l'utilisation des ressources du PNUD.

Orientations des programmes de pays

2. L'Administrateur assistant a noté que, lors de l'examen des programmes de pays du cinquième cycle de programmation, les délégations avaient estimé qu'un programme de pays devait normalement être axé sur trois à cinq domaines au plus. Mais ces domaines ne se décomposaient pas aisément en secteurs et sous-secteurs et rien n'indiquait le nombre optimum de projets ou d'activités au total. Il arrivait par exemple que, pour des raisons d'ordre financier et administratif, un programme qui portait sur un seul sous-secteur comporte jusqu'à 25 projets.

Groupes d'intérêts, relations établies de longue date et facteurs incorporels importants contribuaient au manque de précision.

3. Les délégations ont constaté d'étonnantes similarités dans les orientations des programmes du cinquième cycle et elles se sont demandé si ces orientations reflétaient bien des choix nationaux. A leur avis, cela pouvait s'expliquer par les six domaines que le Conseil d'administration avait définis dans sa décision 90/34. Une délégation a suggéré qu'il convenait peut-être de réexaminer l'importance donnée à ces six domaines; une autre a jugé très utile la comparaison thématique entre les programmes. Une troisième délégation a déploré que la spécificité des sexes n'ait été abordée que de façon superficielle dans les programmes, sans que l'on s'attache vraiment à en étudier les tenants et aboutissants. Les questions d'environnement avaient, elles, été convenablement prises en compte.

4. L'Administrateur assistant a répondu que les domaines définis correspondaient en fait à des préoccupations que partageaient la plupart des pays. L'orientation imprimée aux programmes du cinquième cycle correspondait donc à un choix de priorités réalistes dans le cadre général de la mise en valeur à long terme des ressources humaines et elle était conforme à la décision 90/34 du Conseil d'administration.

5. Les représentants des bureaux régionaux ont fait observer qu'on avait systématiquement essayé d'axer les programmes vers les domaines choisis par le Conseil, et de limiter la longueur des documents de programme. Malgré une apparente similitude dans l'orientation des programmes, chaque pays avait des besoins différents au niveau des sous-programmes. Ainsi, le processus de privatisation n'était pas le même en Afrique et dans les Etats nouvellement indépendants d'Europe orientale.

Coordination de l'aide

6. L'Administrateur assistant a noté que l'on avait cité quelques exemples positifs du rôle joué par le PNUD pour ce qui est d'aider les gouvernements bénéficiaires à coordonner l'assistance qu'ils recevaient, en Bolivie et au Pakistan par exemple, mais que des doutes avaient aussi été exprimés quant à l'efficacité du rôle du PNUD dans ce domaine. On avait surtout mentionné des mécanismes de coordination tels que les tables rondes et les réunions de groupes consultatifs mais, dans certains secteurs et programmes, la coordination au jour le jour était souvent encore plus importante, notamment lorsqu'il s'agissait de mettre au point l'approche-programme. La demande de services de coordination variait d'un pays à l'autre et, pour définir des critères de progrès, il fallait que le PNUD fasse ressortir ces différences. Le PNUD avait l'intention d'étudier cette demande de façon plus approfondie afin de mieux comprendre ses possibilités et ses limites dans ce domaine. Un rapport sur la question serait présenté au Conseil d'administration à sa quarante et unième session (1994).

7. De l'avis de certaines délégations, la coordination pouvait s'envisager à deux niveaux : a) coordination entre les organismes des Nations Unies en vue de favoriser la collaboration, le PNUD étant chargé de fournir motivation et encouragement; b) assistance aux gouvernements pour leur permettre d'utiliser au mieux les ressources extérieures. Le succès des activités de coordination dépendait de divers facteurs, notamment de l'aptitude du coordonnateur résident

à constituer une équipe et des capacités de coordination du pays bénéficiaire. On proposait que le PNUD analyse les facteurs de réussite et travaille à mettre au point un programme adéquat de formation et d'appui à l'intention des coordonnateurs résidents.

8. Les représentants des bureaux régionaux ont fait observer que, bien que la personnalité du coordonnateur résident entre pour beaucoup dans le succès des efforts de coordination, l'intérêt du pays hôte était également un facteur essentiel tout comme la coopération des donateurs bilatéraux clefs.

Conditionnalité

9. L'Administrateur assistant a noté que des questions avaient été soulevées quant au bien-fondé de la conditionnalité à laquelle le PNUD assujettissait ses transferts de ressources. Il a souligné que le mot avait été inventé par le FMI pour décrire un type de négociation qui correspondait exactement au mode de fonctionnement du Fonds. Il a rappelé que le PNUD ne pouvait pas imposer de conditions formelles aux pays bénéficiaires. Il ne pouvait qu'exploiter certaines conditions ayant trait à l'efficacité et à l'impact des transferts de ressources, sans imposer des conditions d'ordre général, susceptibles de suspendre la mise en oeuvre du programme de pays. L'Administrateur pouvait refuser de libérer des fonds destinés aux projets si les apports de contrepartie n'étaient pas disponibles. Dans le cadre de l'approche-programme, les parties pouvaient accepter certaines conditions liées au succès d'un programme spécifique. Les ressources pouvaient alors être réaffectées à d'autres programmes si les conditions requises n'étaient pas satisfaites. L'Administrateur ne pouvait surseoir à la formulation de l'ensemble du programme de pays qu'en cas de catastrophe ou de crise majeure, comme c'était le cas en Somalie.

10. Plusieurs délégations ont mentionné les textes portant autorisation de l'assistance du PNUD, lesquels mettaient l'accent sur la neutralité et la souplesse de cette assistance dans l'intérêt des pays bénéficiaires. Elles ont demandé instamment que la conditionnalité politique ne joue plus dans l'approbation des programmes de pays. La tendance actuelle nuisait au PNUD. D'un autre côté, il fallait être naïf pour imaginer que l'assistance puisse ne pas être subordonnée à des considérations d'efficacité ou de besoin.

11. D'autres délégations ont relevé l'incompatibilité apparente entre conditionnalité et souveraineté nationale, soulignant qu'il s'agissait en fait pour le Conseil d'administration de prendre ses responsabilités et de décider de l'utilisation des ressources qui était la plus rationnelle. Elles ont mis en garde contre un retour au vocabulaire des années 70 et souligné qu'on s'accordait à reconnaître que les politiques de développement des années 90 devaient être axées sur l'être humain et que toute stratégie à cet effet serait couronnée de succès si la situation s'y prêtait, c'est-à-dire si la conjoncture économique, le climat politique et social et la situation en matière de droits de l'homme étaient propices à la programmation. La mise en oeuvre efficace des programmes du PNUD passait en outre par l'existence d'un environnement qui donnait les moyens d'agir. L'expérience acquise et l'utilisation d'indicateurs de performance pourraient aider à déterminer les conditions nécessaires à une programmation efficace.

Questions diverses

Evaluation et diffusion de l'information

12. Les délégations ont fait observer que si la formulation des programmes de pays avait dans l'ensemble été satisfaisante, la plupart des programmes du cinquième cycle ne tenaient pas suffisamment compte de l'expérience acquise et des obstacles rencontrés. Il était donc difficile de savoir si l'on avait obtenu des résultats tangibles. L'accent n'avait pas été mis suffisamment sur l'impact des programmes, peut-être parce que l'on ne disposait pas d'indicateurs de performance quantitatifs. Il fallait lier davantage évaluation et planification et continuer de mettre au point les mécanismes nécessaires à cette fin. Les bureaux extérieurs ne semblaient pas avoir pris le temps d'analyser en profondeur leur expérience et les besoins des pays bénéficiaires. L'image du PNUD s'était par contre améliorée et son action était devenue plus visible quand il s'était attaché à recueillir, analyser et diffuser l'information.

13. L'Administrateur assistant et les représentants des bureaux régionaux se sont accordés à penser que les activités d'évaluation et de diffusion de l'information devaient être rationalisées et davantage intégrées à tous les aspects de l'action du Programme. En raison des nouvelles approches de programmation, des nouveaux arrangements applicables aux dépenses d'appui et de la décentralisation, il fallait revoir la charge administrative des bureaux extérieurs à la lumière du rôle qu'ils avaient à jouer en matière d'analyse, de diffusion de l'information et de coordination.

Autres observations

14. Les délégations se sont félicitées des efforts déployés pour associer les représentants des pays concernés à la présentation des programmes au Comité. On a suggéré que soit établi un tableau récapitulatif du cinquième cycle de programmation, indiquant les programmes approuvés, ceux qui avaient été prolongés et la date des examens à mi-parcours. On s'est interrogé sur l'utilité du tableau représentant les six domaines dans lesquels le PNUD devait concentrer ses efforts dans les programmes de pays et on a proposé d'inclure des renseignements sur les effectifs des différents bureaux extérieurs. On a fait observer que l'exécution des programmes était certes traitée en détail dans le document d'appui mais qu'il serait bon d'inclure aussi quelque information à ce sujet dans le descriptif du programme de pays. Ce document était de plus en plus utilisé comme cadre de référence à l'extérieur, comme c'était le cas pour certains documents de la Banque mondiale. Il fallait analyser le lien entre la note d'information concernant le programme de pays et la note envisagée sur la stratégie que suivraient les organismes des Nations Unies dans l'aide à ce pays. Une délégation a demandé pourquoi les chiffres indicatifs de planification (CIP) pour l'Amérique latine étaient si modestes. Une autre a déclaré avoir remarqué que les programmes des différentes régions acquéraient peu à peu un style distinct et elle se demandait dans quelle mesure il y avait interaction d'une région à l'autre, par exemple pour ce qui était du personnel. On a également soulevé la question du moment qui se prêtait le mieux aux visites sur le terrain.

15. En réponse à ces diverses questions, on a noté qu'il n'y avait pas de moment particulièrement indiqué pour les visites sur le terrain, étant donné que la programmation était une activité continue. En Amérique latine, le PNUD était passé d'un rôle de gestionnaire à un rôle de partenaire-clef en matière de collecte de fonds. Les CIP pour l'Amérique latine, alloués suivant la formule générale retenue par le Conseil d'administration, étaient de plus en plus complétés par une participation aux coûts qui dépassait de beaucoup les ressources de base. Si l'approche de la programmation était différente selon les régions, cela tenait aux réalités du terrain tout autant qu'à l'esprit de l'organisation. On s'attachait à perfectionner les plans de gestion des programmes de pays de façon à mieux appuyer les activités de programmation au fur et à mesure qu'elles se transformaient. L'Administrateur assistant et les représentants des bureaux régionaux ont remercié les délégations de leurs observations qui les incitaient à réfléchir et du grand intérêt qu'elles manifestaient pour les programmes du cinquième cycle.
